

O PODER DE INVESTIGAÇÃO DO LEGISLATIVO

João Carlos Mayer Soares^(*)

O poder de investigação do Legislativo. Finalidade. Limites. A experiência norte-americana. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Com a reabertura política brasileira, a redemocratização do Estado e o fortalecimento das instituições, o Poder Legislativo, seja a nível federal por intermédio da Câmara dos Deputados e do Senado, seja a nível estadual e municipal através das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, retomou sua posição de destinatário dos grandes debates públicos, fórum dos temas de interesses geral.

Nesse contexto, como palco de encontro de interesses multifacetários que nem sempre estão a serviço do bem comum, o Poder Legislativo, enquanto corpo legislativo, tem a árdua responsabilidade de dar vazão aos anseios populares, em especial de zelar pela escorreita administração da coisa pública. Para tanto, o Legislativo necessita ter um olhar crítico sobre aqueles que executam as leis e dão destinação aos recursos públicos. Dessa forma, a sua grande missão institucional, ao contrário do que muitos supõem, não é governar o país, mas sim certificar-se de que aqueles que governam o fazem de maneira apropriada.

Para cumprir com suas finalidades institucionais, o Poder Legislativo demanda mecanismos que lhe possibilitem ter acesso à informação, de modo que a Carta Política assegure-lhe o poder de investigação.

Atenta à circunstância de que o poder de investigar é um dos corolários inarredáveis à manutenção e execução das demais atribuições do Poder Legislativo, a Constituição da República, em seu art. 58, § 3º, materializa o *congressional power of investigation*, entre outras formas, por meio da instituição das comissões parlamentares de inquérito, munindo-lhes de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em suas normas regimentais próprias.

(*) Juiz Federal Substituto do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

O congressional power of investigation é de tamanha forma intrínseco à liberdade de atuação do Poder Legislativo, que no direito estrangeiro abundam os exemplos de cartas constitucionais que embora silentes sobre a temática, abrangem-na no âmbito dos poderes implícitos. Como exemplo, citamos a Carta Política Norte-Americana, cujo fundamento é extraído da interpretação da *implied power provisions* inserta no art. 1º, seção 8ª, cláusula 18.

A Suprema Corte Norte-Americana, na *leading decision* sobre a questão *McGrain v. Daugherty* (1927), assentou que na prática legislativa o poder de obter informações necessárias através dos meios de investigação tem sido, desde longa data, tratado como um atributo do poder de legislar. Outrossim, no mesmo precedente, aquela Corte frisou que o *congressional power of investigation*, antes mesmo da Revolução Americana, já era concebido na referida acepção pelo Parlamento Britânico e pelas Assembléias Legislativas Coloniais.

No Direito pátrio o *congressional power of investigation*, consoante anteriormente salientado, por ter previsão expressa no texto constitucional, não tem sido, enquanto atribuição do Poder Legislativo, alvo de questionamentos, não ocorrendo, no entanto, o mesmo com relação às suas finalidades e aos seus limites.

O poder de investigar do Parlamento tem por finalidade precípua o fornecimento de informações para fins de abalizar a elaboração de atos normativos legislativos, isto é, leis em sentido lato, destinados à produção do bem comum e ao melhor convívio dos indivíduos em sociedade, tendo sempre por parâmetros os princípios elencados no art. 3º da Magna Carta (construir uma sociedade livre, justa e solidária, promover o bem de todos, sem preconceitos... etc.).

Contudo, não podemos deixar de mencionar que a prática e a teoria nem sempre caminham a passos juntos, motivo pelo qual cresce e espalha-se o ceticismo popular em relação às finalidades públicas buscadas pelas investigações parlamentares levadas a cabo pelas comissões parlamentares de inquérito. O descrédito é fruto da observação de que, muitas vezes, o escopo da investigação, distanciando-se de providenciar informação para produção legislativa, visa exclusivamente a trazer indivíduos à exposição pública.

O poder absoluto é antítese do Estado democrático, de maneira que, como consequência inarredável, todo poder há de possuir limites. Esta necessidade de balizamento, é claro, faz-se mais presente e visível exatamente quando o poder desvirtua-se de sua finalidade.

O poder de investigar, portanto, por mais abrangente que seja, haja vista a gama de atribuições do Parlamento, tem seus limites.

O primeiro deles, de natureza formal, previsto no supra-aludido dispositivo constitucional, refere-se à apuração de fato determinado, ou seja, deve perseguir a averiguação de fato previamente individualizado e delimitado. Apesar da aparente singeleza da redação constitucional, o assunto vem produzindo muitos ques-

tionamentos. Analisando a questão, espancando quaisquer dúvidas, o Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, v.g., no HC 71.231-2/RJ, publicado no *DJ* de 31/10/96, posicionou-se no sentido de que na apuração de fato determinado, a comissão parlamentar de inquérito não está impedida de investigar fatos que se ligam, intimamente, com o fato principal, sob pena de engessar o trabalho investigatório e restringir o texto constitucional, que se apresenta amplo.

O segundo deles, também de natureza formal, diz respeito ao prazo certo, isto é, à fixação de limites temporais, no intuito claro de evitar que cidadãos exponham-se por período indeterminado à suspeição pública. O tema, igualmente, não se mostrou dos mais pacíficos, provocando-se a atuação do Pretório Excelso para dirimir os conflitos. Entre outras decisões, no HC 71.193/SP, ainda não publicado, a Corte Suprema firmou posição na direção de que o art. 58, § 3º, da Constituição Federal não impede prorrogações sucessivas, desde que dentro da mesma legislatura.

O terceiro e mais importante deles, de natureza material, cinge-se ao respeito aos direitos e garantias fundamentais, enunciados entre as cláusulas pétreas da Carta Constitucional (art. 60, § 4º, inciso IV.)

A *quaestio* não possui foros de novidade, a Suprema Corte Norte-Americana, já em 1955, através do *leading case* *Quin v. United States*, julgou que o *investigatory power* não pode ser usado para penetrar na vida privada das pessoas em assuntos não relacionados à validade da meta legislativa e que esse poder não se estende a áreas em que o Poder Legislativo está vedado legislar. No aludido julgamento, o *Chief Justice Earl Warren*, de maneira brilhante, salientou que o *legislative power of investigation* acha-se sujeito a específicas garantias individuais arroladas no *Bill of Rights*, notavelmente na 5ª Emenda Constitucional, na prerrogativa contra a *compulsory self-incrimination* (auto-incriminação compulsória).

A nível doméstico, perfilhando a mesma tradição, o Supremo Tribunal Federal, com a firmeza habitual, tem-se manifestado pela inviolabilidade do direito do depoente de silenciar naquilo que poderia indiciá-lo ou auto-incriminá-lo.

Nesse ponto, então, poder-se-ia perquirir se tal posicionamento não esvaziaria por completo o *congressional power of investigation*, fazendo *tabula rasa* da redação constitucional. A resposta é negativa. A verificação da lisura da recusa em testemunhar sob o fundamento da *self-incrimination clause* estará sempre sujeita ao controle judicial, ainda que *a posteriori*.

No pertinente ao assunto, surge como de especial interesse o tema relativo à situação daqueles que, por dever de sigilo profissional, em especial a classe dos advogados, têm a obrigação de salvaguardar a reserva das informações obtidas de seus clientes. Estariam aqueles desobrigados do dever de prestar informações e, portanto, imunes à condução coercitiva fulcrada no art. 218 do CPP? Novamente, a resposta é negativa. No HC 71.231-2/RJ supra-indicado, a Excelsa Corte, trilhando jurisprudência remansosa, no voto condutor do julgado da lavra do Rel. Min. *Carlos Velloso*, decidiu que, *verbis*:

(...) O fato de o paciente, que é advogado, ter sido intimado para prestar depoimento perante a CPI, não quer dizer que há violência ao disposto no art. 133 da Constituição, arts. 87 e 89 da Lei 4.215/63, art. 406, CPC, art. 154, C. Penal, e art. 207, CPP. O paciente, se for o caso, invocará, perante a Comissão, sempre com o controle judicial, os direitos decorrentes do seu *status* profissional, sujeitos os que se excederem, evidentemente, ao crime de abuso de autoridade (...)

No tocante ao ponto, por total pertinência com as reflexões por nós ora expandidas, trazemos à colação mais alguns lapidares precedentes da Corte Suprema Norte-Americana, que ajudaram a moldar a atual face da jurisprudência daquele país sobre o *congressional power of investigation*. Em *Watkins v. United States* (1957), a Corte julgou que o *investigatory power of Congress* estava limitado pelo *free speech guaranty* positivada tal garantia na 1ª Emenda Constitucional. No mesmo julgamento, também, ficou assentado que é incidental o fato de uma investigação parlamentar eventualmente expor alguém à depreciação pública e que essa circunstância não invalida a investigação. Em *Grannis v. Ordean* (1914), o Tribunal assegurou o *due process of law* — *procedural*, através da *opportunity to be heard*, isto é, do direito de ser ouvido. Por oportuno, sancionou ainda aquela Suprema Corte o direito do convocado à assistência de um advogado.

Ao final, mais um item merece também nossa reflexão, aquele pertinente à extensão dos poderes próprios das autoridades judiciais aos *congressional investigating committees* (CF, art. 58, § 3º). Estaria a Constituição da República atribuindo poderes jurisdicionais ao Legislativo, como muitos querem fazer crer? Teria a Carta Política referendado uma superposição de esferas? De modo algum. Mais uma derradeira vez, socorremo-nos dos ensinamentos da *Supreme Court* Norte-Americana, na voz do *Chief Justice Earl Warren*, que, na supramencionada *leading decision*, enunciou de modo lapidar que “*the power to investigate must not be confused with any of the powers of law enforcement*”, visto que são atribuídos pela Constituição aos Poderes Executivo e Judiciário.